SENADO SECRETARIA DIRECCION DE COMISIONES	XLIIIa. LEGISLATURA CUARTO PERIODO
	CARPETA Nº 915 DE 1992
COMISION DE HACIENDA - Integrada -	DISTRIBUIDO Nº 2142 DE 1993
JUNIO DE 1993	COPIA DEL ORIGINAL SIN CORREGIR

BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

Carta Orgánica

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 3 DE JUNIO DE 1993

A S I S T E N C I A

Preside : Señor Senador Juan Carlos Blanco

Miembros : Señores Senadores Alvaro Alonso, Danilo Astori, Carlos Cassina, Julio C. Grenno y Alberto Zumarán

Integrante : Señor Senador Enrique Cadenas Boix

Invitados especiales : Vicepresidente, Gerente General, Gerente de Investigaciones Económicas, Superintendente de Instituciones de Intermediación Financiera y abogados asesores del Banco Central del Uruguay; señores Daniel H. Martins, Juan Olascoaga, Daniel E. Vaz, Juan M. Braga, Guillermo García Pintos y Bernardo Serviansky, respectivamente

Secretaria : Señora Raquel Suárez Coll

Ayudante : Señora Teresa Paredes

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 15 minutos)

La Comisión de Hacienda integrada continúa en el día de hoy con la consideración de la Carpeta Nº 915/92, Distribuido Nº 1681/92.

La Presidencia desea informar que la delegación del Banco Central le ha comunicado, fuera de sesión, su voluntad de proponer a la Comisión la supresión del artículo 25 del proyecto de ley. Como se recordará, en su momento esta norma había sido aplazada para darle una nueva redacción, que fue planteada en una reunión anterior. Pero, repito, se nos ha señalado que dicha disposición podría ser suprimida en virtud de que su contenido normativo ya estaría recogido en el artículo 12, literal f).

De modo que someto esta propuesta a consideración de la Comisión.

SEÑOR ASTORI.- Solicito que se lea la disposición citada.

SEÑOR PRESIDENTE.- En el literal f) del artículo 12 se señala: "Delegar atribuciones, por unanimidad de sus miembros, pudiendo avocar las que fueron objeto de delegación."

Correspondería, entonces, si los señores senadores están de acuerdo poner a votación la supresión de este artículo.

SEÑOR ASTORI.- De acuerdo, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar si se suprime el artículo

25 del proyecto de ley.

(Se vota:)

6 en 6. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Queda suprimido el artículo 25.

Si no hay objeciones, pasaríamos a considerar el artículo 36 en la nueva redacción propuesta por el Banco Central.

Léase.

(Se lee:)

"ARTICULO 36o. (AJUSTES AL PATRIMONIO) - Los resultados que obtenga el Banco en un ejercicio financiero derivados de la variación de la cotización de las monedas extranjeras, del oro y de los derechos especiales de giro, se reflejarán en una cuenta de ajustes al patrimonio.

El Poder Ejecutivo asumirá el saldo neto negativo que pudiera registrar la mencionada cuenta, entregando al Banco valores públicos rentables, no negociables. El interés que generarán estos valores será el que devenguen los valores públicos en circulación a un año de plazo o, en su defecto, los que más se aproximen a ese plazo."

En consideración.

SEÑOR ASTORI.- Pienso que si bien el sentido del artículo es claro, la redacción de la parte final resulta un tanto confusa. Obviamente, la referencia que se desea hacer aquí es al plazo más aproximado posible a un año, y no a los valores; pero de la redacción surge que se trata de éstos.

En consecuencia, sugeriría el siguiente texto: "... o, su defecto, aquellos cuyo plazo sea el más aproximado al período referido." Planteo esto porque, reitero, en esta parte del artículo hay una confusión entre valores y plazo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Consulto a la delegación del Banco Central si la redacción propuesta por el señor senador Astori llena el objetivo de la norma planteada.

SEÑOR MARTINS.- Sí, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no hay objeciones, entonces, se va a votar el artículo 36 en la redacción dada por el Banco Central, y con la modificación planteada por el señor senador Astori, en el sentido de que en la última parte se diga:"... o, en su defecto, aquellos cuyo plazo sea el más aproximado al período referido."

(Se vota:)

6 en 6. Afirmativa. UNANIMIDAD.

SEÑOR CASSINA.- En virtud de una sugerencia formulada por parte de los señores asesores del Banco Central, propongo que se dé una nueva redacción al "nomen juris" del Capítulo V y, en lugar de "Instrumentos de Política Monetaria y de Administración de Reservas", diga "Instrumentos de Política Monetaria y de Administración de Reservas Internacionales".

SEÑOR PRESIDENTE.- En consideración la propuesta formulada por el señor senador Cassina en el sentido de que se modifique el título correspondiente al Capítulo V y quede redactado de la siguiente manera: "Instrumentos de Política Monetaria y de Administración de Reservas Internacionales".

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

6 en 6. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Léase el artículo 42.

(Se lee:)

"ARTICULO 42º.- (Programa financiero)- Se hará un programa anual para los pasivos del Banco incluida la moneda en circulación y otros pasivos a la vista expresados en moneda nacional que el Directorio examinará trimestralmente a fin de coordinar la gestión de las reservas en divisas y la concesión de crédito del Banco con las finalidades señaladas en el artículo 3º de la presente Ley."

SEÑOR ASTORI.- Propongo que hagamos un pequeño agregado a este artículo, cuya autoría, en realidad, surgió en base a una sugerencia del contador Pascale cuando asesoró a la Comisión. Dicha modificación

refiere a que el programa que se menciona en esta disposición sea remitido al Parlamento para su conocimiento.

Concretamente, formulo moción en el sentido de que al final del artículo se incluya una breve frase que diga, por ejemplo "...dentro de los 30 días de elaborado el programa anual será remitido a la Asamblea General para su conocimiento".

Con muy buen criterio, el contador Pascale sugería que hubiera un plazo para remitirlo al Parlamento. Por este motivo, propongo uno de 30 días a partir de su elaboración, que considero razonable, ya que no vislumbro otra posibilidad de fijar un plazo que no sea ésta. En la medida que el artículo no fija un límite para la elaboración del programa, tampoco podría establecerse un plazo de remisión al Parlamento con otro criterio de referencia.

Además, sería conveniente realizar otra modificación al comienzo de la redacción del artículo y en lugar de expresar "Se hará un programa anual para los pasivos...",decir "Se realizará un programa anual de los pasivos...",porque estimo que queda mejor de esta manera.

SEÑOR MARTINS.- En lo que respecta a la idea de que se envíe al Parlamento, estoy de acuerdo en que esto se establezca, porque de este modo se le estaría dando transparencia a la gestión del Banco Central en materia monetaria. Lo mismo se hizo en el año 1964 en ocasión de aprobarse el Presupuesto monetario, estableciéndose que éste debía enviarse a la Asamblea General todos los 30 de abril. De manera que con la sugerencia propuesta por el señor senador Astori, no innovamos nada en esta materia, ya que se mantiene la misma idea, pero con una redacción distinta.

SEÑOR PRESIDENTE.- No advierto opiniones en contrario con respecto a la propuesta formulada por el señor senador Astori. Por lo tanto, simplemente tendríamos que concretarla.

Si los señores miembros de la Comisión me lo permiten, desearía hacer un breve comentario sobre la moción del señor senador Astori. Con respecto a la modificación que se propone a la redacción de la primera parte del artículo, estaría de acuerdo con la sustitución de la preposición "para" por "de"; en cambio, sería partidario de mantener el verbo "hacer" y no utilizar el verbo "realizar". Me resulta más expresivo y desde el punto de vista técnico de redacción jurídica y del objetivo de la norma que obliga a hacer algo, me parece más indicada esa orden si la expresamos con el verbo "hacer".

SEÑOR CASSINA.- Creo que en lugar de empezar por la expresión "Se hará", podría decirse: "El Banco hará un programa anual de sus pasivos monetarios". De esta manera, se elimina "del Banco".

SEÑOR PRESIDENTE.- Con respecto a la parte final de este artículo, relativa a la remisión al Poder Legislativo, pienso que el Banco Central no puede hacerlo directamente, sino a través del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, sería necesario incluir alguna referencia al Poder Ejecutivo, tal como lo ha sugerido el doctor Martins. Además, no debemos olvidar que el Poder Ejecutivo tiene funciones de control sobre el Banco Central, al igual que con los demás Entes Autónomos. Entonces, reitero, sería lógico que se diera cuenta al Poder Ejecutivo para que luego éste lo remitiera a la Asamblea General.

En consecuencia, deberemos conciliar una fórmula para especificar esto.

SEÑOR ASTORI.- Si me permiten, pienso que podría quedar redactado de la siguiente manera: "Dentro de los 30 días de elaborado el programa anual el Poder Ejecutivo lo remitirá a la Asamblea General para su conocimiento." Estimo que, de esta manera, queda más claro el fin de la remisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 42 con las modificaciones referidas.

(Se vota)

6 en 6. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Se pasa a considerar el Capítulo VI, Relaciones con las Instituciones de Intermediación Financiera.

Con respecto a este Capítulo, el Banco Central ha realizado un prolijo trabajo de cotejo de estas normas que figuran en el proyecto de Carta Orgánica del Banco, con aquellas contenidas en la Ley de Intermediación Financiera que ya hemos aprobado. En ocasiones anteriores, hemos discutido este asunto y hemos estado de acuerdo en que, quizás, lo más lógico hubiera sido el procedimiento inverso. De todos modos, se aprobó primero la Ley de Intermediación Financiera y, ahora, debemos analizar el proyecto de ley relativo a la Carta Orgánica.

La delegación del Banco Central nos ha hecho llegar un análisis comparativo entre las normas contenidas en ambos documentos. Por lo tanto, me permitiría solicitar que a continuación de cada artículo los representantes del Banco Central efectuaran algún comentario acerca de la compatibilidad de dicha norma con respecto a la contendida en la Ley de Intermediación Financiera.

SEÑOR GRENNO.- El título de este Capítulo es Relaciones con las Instituciones de Intermediación Financiera; asimismo, en el artículo 43 se incluyen a las compañías de seguros públicas y privadas.

Pienso que el tema de las compañías de seguros va un poco más allá del marco específico de intermediación financiera. En particular, me interesa la opinión de los representantes del Banco Central, y por supuesto de los miembros de la Comisión, con respecto a la ubicación de una superintendencia de seguros para el país, En este caso, deberemos analizar la posibilidad de que esté dentro o fuera del Banco Central; en ese sentido,

25x

me inclinaría por la primera alternativa.

En las reuniones de las empresas de seguros que integran el MERCOSUR --cabe acotar que se ha realizado el quinto encuentro y que el sexto se llevará a cabo en Montevideo--, se efectuaron planteamientos muy duros por parte del resto de los países integrantes del Mercado, en lo que tiene que ver con las asimetrías que muestra Uruguay con la región. La mayor de esa disparidad radica en la falta de normativas en el área de seguros. Tenemos una gran carencia de una superintendencia de seguros con la cual puedan dialogar los demás países integrantes del MERCOSUR. Por lo tanto, se deben tratar de establecer marcos comunes.

Evidentemente, el Banco de Seguros del Estado está interesado en el tema y, recientemente, elevó al Poder Ejecutivo un proyecto de ley con un articulado bastante extenso, en el que figura la posible creación de una superintendencia de seguros. La decisión fundamental que se debe adoptar es si dicha superintendencia queda en la órbita del Banco Central o del Ministerio de Economía y Finanzas. Considero que, en realidad, el tema no radica en ese aspecto sino en que exista una superintendencia de seguros en un marco de movimiento económico que no es tan pequeño. Estamos acostumbrados a pensar que el mercado de seguros del país se encuentra en el orden de los U$S 200:000.000, pero la realidad demuestra que, en poco tiempo, las cifras van a superar los U$S 500:000.000.

Por otra parte, esto implica transferencias de esos dineros al exterior, en virtud de que no existe

ninguna limitación. En realidad, las empresas de seguros no tienen por qué invertir en el país. Las obligaciones, por parte del Banco de Seguros existen si invierte en el país, o sea que debe colocar su dinero en entidades oficiales. Pero si lo hace en el extranjero, no tiene limitaciones. Actualmente, por razones circunstanciales, ha invertido en el país, pero hasta cinco o seis años atrás lo hacía fuera de él.

El Banco de Seguros ha consultado al Banco Central sobre la posibilidad de desarrollar una acción de intermediación financiera directa e incluso, participar con una tarjeta de crédito en el mercado. Esto significa que ese dinero va a ser reciclado rápidamente en caso de que el Banco lo admita. Al respecto, se ha manifestado una posición favorable. Estimo que es un área muy cercana al funcionamiento del Banco y sería conveniente que la reguláramos con anticipación. Si esta superintendencia hubiera existido acompañando al Banco --y esto no tiene nada que ver con el monopolio--, no hubieran sucedido en el país los hechos tan lamentables de fines de la década del 60 y principios de 1970 donde, sin ningún tipo de contención ni regulación, la Institución se comprometió con obligaciones que ahora superan los U$S 200:000.000 y que se le trataran de cobrar en el exterior con documentos probados, cuestionando incluso su existencia.

Además, no ha habido regulación en la plaza y nadie se ha preocupado de que se estableciera. En este momento, estamos analizando un proyecto de ley relativo a la Carta Orgánica del Banco que puede dar el marco

y definir una función específica en un mercado de seguros que está atado inevitablemente a un mercado de intermediación financiera. Entonces, sería positivo que aprovecháramos esta ocasión para llevar a la práctica esa unión y avanzar en la regulación de este tema. En nuestro país nadie ha estudiado los márgenes de solvencia de las empresas de seguros, ni ha analizado sus reservas. Hemos tenido la suerte de que el oligopolio que funciona en Uruguay ha sido muy cauto y no se han suscitado problemas muy importantes. Sin embargo, estamos al borde de que se se produzca un cambio en la tipología de colocaciones de poliza. En todo el mundo, las empresas de seguros están sustituyendo al Estado en las funciones institucionales típicas, como ser la salud y la previsión.

Pienso que esas colocaciones no son de un año sino de larga distancia. Por ejemplo, si una empresa maneja descuidadamente o sin un marco adecuado dichos fondos, puede traer aparejado un quebrantamiento serio en la propia institución, repercutiendo en el país donde se encuentre. Al respecto, me gustaría escuchar la opinión de los representantes del Banco Central y de los miembros de la Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Las expresiones del señor senador están referidas al Capítulo en general o al artículo 43 específicamente?

SEÑOR GRENNO.- Me refiero al Capítulo porque el artículo 43 menciona a las empresas de seguros pero en caso de que esto sea incluido en la órbita del Banco Central, la Superintendencia de Seguros tendría que integrar el mismo Capítulo. Pienso que la capacidad que puede tener el Banco con respecto a esas empresas, debería constar en forma adicional.

SEÑOR PRESIDENTE.- Estamos considerando el capítulo en general y, específicamente la conveniencia de incluir en el mismo una reglamentación de Superintendencia de Seguros, a propuesta del señor senador Grenno.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Concuerdo totalmente con lo manifestado por el señor senador Grenno. No obstante creo que es necesario estructurar una Superintendencia en materia de seguros, por lo que sería conveniente que funcionara dentro de la órbita del Banco Central.

Quería señalar, además, que si el tema planteado requiere un estudio más profundo, podrían tomarse una semana a fin de elaborar una respuesta para la próxima sesión de esta Comisión.

SEÑOR MARTINS.- Quería hacer una puntualización. La Ley de Intermediación Financiera, en su artículo 27 establece que el Banco

Central del Uruguay podrá reglamentar y controlar la actividad financiera a las empresas de seguros. Según tengo entendido esto no se ha cumplido en la práctica por dos razones. En primer lugar, porque el Banco Central en los últimos años estaba preocupado por mejorar la transparencia del sistema financiero, dándose en la realidad el refrán que dice: "el que mucho abarca poco aprieta".

En segundo término, se estaba debatiendo sobre si dicha institución podría o no controlar a otros entes autónomos del Estado. Cuando se trató la Ley de Intermediación Financiera la posición del Banco Central --a instancias del Banco República-- fue modificada por el Poder Legislativo en el sentido de que no podría controlar a los otros entes.

En cuanto a este tema podemos decir que ahora sí el Banco Central --que con los nuevos progresos técnicos y la reciente legislación, así como la reforma estructural del Banco ha avanzado-- se está dedicando al tema de los seguros.

He estudiado detenidamente el proyecto de ley que nos enviara el Poder Ejecutivo, que fuera redactado por el Banco de Seguros y que, personalmente, calificaría de excelente, especialmente en lo que se refiere a la modificación del Código de Comercio porque en cuanto a la temática de los seguros todos sabemos que es obsoleto.

Por otra parte, ese proyecto de ley incursiona en otros temas entre los cuáles está la creación de la Superintendencia de Seguros, la reglamentación de la actividad de los corredores de seguros, etcétera. Inclusive, hay un aspecto establecido en la Ley que está relacionado con la modificación de la Carta Orgánica del Banco de Seguros.

Entonces, deducimos que se trata de un proyecto de ley muy complejo que abarca muchos temas y especialmente en lo que atañe a los seguros, lo calificaría de excelente porque a mi juicio recoge las mejores doctrinas en la materia y las prácticas internacionales.

Este proyecto ha sido estudiado por la asesoría jurídica a través del informe del doctor Serwiansky y actualmente está en la órbita de la Superintendencia en instituciones financieras.

En una próxima reunión podremos analizar este proyecto de ley, contando con la opinión del Banco que ya ha avanzado en el estudio de este tema.

Aprovecho la oportunidad para expresar que en el mismo Capítulo 7º de la Ley de Intermediación Financiera, en su artículo 26 se expresa que el Banco Central del Uruguay podrá reglamentar y controlar la organización y financiamiento de los mercados a término; asimismo, la organización y el funcionamiento de la Bolsa de Valores serán reglamentados por el Poder Ejecutivo con asesoramiento del Banco Central. Inclusive, recientemente el Poder Ejecutivo encomendó esta reglamentación al Banco Central, que ya está puesta en vigencia tal como ha sido difundido por la prensa.

Sin perjuicio de ello, estamos preparando un proyecto de ley relativo a las obligaciones negociables porque en la Ley de Sociedades Comerciales se tuvo en cuenta la ley argentina dictada sobre ese tema, pero en el Capítulo de "Obligaciones Negociables", en ese país se dictó otra norma más moderna que ha permitido el desenvolvimiento extraordinario de su Bolsa de Valores.

De manera que con el intento de armonizar las legislaciones de los

países del Plata, traeríamos a la consideración del Parlamento, a través del Poder Ejecutivo, un proyecto de ley en ese sentido. Dicha disposición también prevé la estructuración de una Superintendencia en materia de mercados de valores. Tal como lo señala la reglamentación de superintendencias aprobada por el Directorio, todos estamos de acuerdo en el autocontrol. Nuestro propósito no es reglamentar la Bolsa de Valores, sino permitir su autocontrol a fin de crear una Superintendencia sobre lo que esos organismos establezcan en cuanto a las obligaciones y a la transparencia de los datos económicos entre los valores y las operaciones.

Es decir que el Banco Central está trabajando sobre estos dos temas y muy pronto traeremos al Parlamento las soluciones.

En cuanto a la solicitud del señor senador Cadenas Boix, pensamos que podremos responder sobre este tema concreto de la creación de la Superintendencia, dentro o fuera del Banco Central. Existe un problema de estructura pues no podemos encontrar de un día para otro un número tan grande de personal especializado, si bien hay muchos técnicos, no es fácil conseguirlos y es imposible que puedan abarcar un espectro tan amplio.

Por lo tanto, la duda radica en si este tema podría ser absorbido por una Superintendencia del Banco Central o crear otra a nivel del Poder Ejecutivo, tal como lo señala el proyecto del Banco de Seguros. Esto es lo que se estila en la legislación comparada, donde hay una Superitendencia de Seguros que depende del Poder Ejecutivo. Este punto está a estudio y próximamente lo traeremos a consideración del Poder Legislativo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Continuamos con la consideración general del Capítulo 6º y específicamente sobre el punto que ha señalado el doctor Martins.

De acuerdo con la información que nos ha brindado el señor Vicepresidente, el tema global de seguros se encuentra a consideración del Poder Ejecutivo y también del Banco Central, en cuanto a que éste debería asumir un papel en la superintendencia de seguros, que es la propuesta formulada por el señor senador Grenno.

Suponiendo que el Senado y la Comisión no se prounciaran todavía sobre el punto, la redacción del Capítulo VI --específicamente el artículo 43-- ¿innibiría una posterior solución del tema de la superintendencia de seguros, ya sea en lo que tiene que ver con el Banco Central o con el Ministerio de Economía y Finanzas? Pregunto esto, dado que se trata de un tema sobre el que no hay una definición y que resulta complejo, no sólo por el aspecto jurídico-institucional, sino también por el práctico y operativo.

Tal vez, durante el tratamiento del proyecto no tengamos oportunidad de ver el desenlace de la deliberación en el seno del Poder Ejecutivo y del Banco Central, por lo que estaríamos demorando el curso del referido proyecto. Por lo tanto, si no hubiera incompatibilidad entre el texto proyectado y las soluciones que se manejan, pienso que podría postergarse el tratamiento del tema de la superintendencia dado que, además, forma parte de un proyecto más amplio que regula la totalidad del tema de los seguros. Por lo tanto, desde el punto de vista de la técnica legislativa, se puede plantear la

pertinencia de incorporar en este momento una parte de lo que es un conjunto de disposiciones que, por lo ya explicado, tendría organicidad y unidad en cuanto a su concepción e integración.

Reitero mi pregunta: ¿qué pasa si continuamos el tratamiento del tema y algo de lo que aprobamos ahora genera, en un futuro, dificultades respecto del otro tema?

SEÑOR ASTORI.- Quiero referirme al punto que plantea el señor Presidente.

Creo que la Comisión puede avanzar en el Capítulo VI, más allá de la resolución que se tome posteriormente porque el artículo 43 --disposición clave porque da marco a todo el Capítulo-- incluye correctamente las compañías de seguros públicas y privadas. Si luego se desea agregar alguna disposición específica no habrá ningún tipo de colisión en esta materia.

Entiendo que la solución tendrá que ser concordante con el marco diseñado por el artículo 43 que, al definir correctamente, a las compañías de seguro públicas y privadas como instituciones de intermediación financiera, está sugiriendo cuál va a ser el control que se ejercerá sobre ellas.

Pienso que podemos dedicar siete días para pensar el tema. Personalmente, tengo una primera reacción sobre la propuesta, pero quisiera meditarla.

Asimismo, quiero destacar que no hay ningún

obstáculo para avanzar en el tema, ya que no habrá forma de contradecirlo.

SEÑOR GRENNO.- Comparto lo aquí planteado. Además, quiero hacer una observación sobre lo expresado por el señor Presidente sobre trabajos futuros.

Pienso que es muy importante la opinión del Banco de Seguros y de la Comisión en un plazo muy breve porque, de lo contrario, el tema de la desmonopolización de los servicios nos va a poner en una situación muy difícil.

Por encima de la opinión que se tenga, hay un hecho notorio y evidente: es imposible cambiar la normativa sin contar con reglas supletorias. Así, es imposible sacar al Banco de Seguros del ejercicio de sus funciones, dejándolo en el terreno de la nada.

En consecuencia, aunque no exista un análisis exhaustivo ni una ley completa, debemos contar con normas al respecto, más aún ante la cercanía de un mercado diferenciado en lo que tiene que ver con el área de los seguros. Si ese mercado llega a abrirse y no existen normas ni controles vamos a estar en una situación más difícil, cuya dilucidación nos llevará más tiempo y más discusiones, ya que estaremos enfrentados a un problema grave, En consecuencia, pido que el tema de los seguros no se tome como algo secundario, dado el medio en que nos hallamos inmersos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me parece percibir un consenso en el sentido de avanzar en el tratamiento de estas normas,

25x

referencias específicas al Banco de Seguros y al tema de la superintendencia de seguros. Paralelamente, la semana próxima, los representantes del Banco de Seguros podrían aportarnos más detalles del tema a la luz de los estudios que se están realizando al respecto.

Así, pienso que deberíamos avanzar pensando siempre en incorporar a esta normativa alguna disposición proveniente de esos estudios que se están realizando.

En consideración el artículo 43.

Léase.

(Se lee:)

"ARTICULO 43º.- Instituciones de intermediación financiera.- Se considerarán instituciones de intermediación financiera los bancos públicos, los bancos privados, las casas financieras, las cooperativas de ahorro y crédito que reciban depósitos de sus socios o de terceros, las compañías de seguros públicas y privadas, las instituciones financieras externas, las empresas que organicen o administren consorcios, así como toda otra empresa, siempre que cualquiera de ellas se dediquen habitual y profesionalmente a la intermediación en recursos financieros.-

No se considerarán tales, las empresas que realicen colocaciones e inversiones financieras con recursos propios, o en cuyo financiamiento no participe el ahorro público, así como tampoco lo serán aquéllas que se limiten a aproximar a las partes en negocios de carácter

SEÑOR ZUMARAN.- Debo decir que tengo algunas dudas sobre este artículo que me parece de una importancia capital. De acuerdo con mis conocimientos, las casas bancarias van a tener que transformarse en casas financieras.

Actualmente existen de hecho y de derecho casas bancarias que no están comprendidas especialmente en el inciso primero, aunque parecería que la intención de establecer "casas financieras" es a los efectos de incluir las casas bancarias. Realmente no sé si esto es de una claridad meridiana, en el sentido de que al decir casas financieras están comprendidas las bancarias. Esta es la primera duda que tengo respecto de este artículo.

Me gustaría que se me aclarara la situación que enfrentan algunas empresas que, no me animo a llamarlas de intermediación financiera porque no me consta que capten ahorro del público. Cabe citar el caso de OCA o de alguna otra empresa de financiamiento al consumo. No he profundizado el tema pero creo que este tipo de financiadoras de consumo, no capta ahorro del público, por lo que no estarían incluidas en la definición de empresas financieras, pero poseen una gran trascendencia en el mercado del crédito, ya que tienen una amplia repercusión social. Esto me plantea la duda de si no deberían ser tomadas en cuenta.

SEÑOR ASTORI.- En cualquier caso se trata de empresas financieras por definición, es decir, de actividad neta, exclusiva y únicamente financieras. Lo que se puede discutir es si intermedian en el sistema financiero, si lo hacen entre ofertantes y demandantes de fondos.

Considero que la duda del señor senador Zumarán es muy oportuna y creo que es un punto a tener en cuenta.

SEÑOR ZUMARAN.- Asimismo, y aprovechando la oportunidad de que contamos con tan valiosos aportes técnicos, quisiera que se aclarara lo relativo a las tarjetas comunes de créditos, con las cuales se plantea algo similar. No me consta que esas tarjetas, como por ejemplo VISA, hagan

intermediación financiera; incluso, hay un manejo de ellas independientemente del sistema bancario. Pienso que todos pagamos tributos para ver en ellas nombres de prestigio internacional, por lo que no van a generar dificultades, pero en realidad no es un buen argumento, una vez que se les permite actuar, sin ningún contralor o con un régimen jurídico indeterminado, a esas tarjetas ampliamente conocidas en el mundo. También pueden aparecer otras que podríamos -- como acota el señor Presidente-- llamar "truchas". Sabido es que con la intervención del Banco de la República --y no conozco la modalidad, sino simplemente he visto la propaganda en la televisión-- se han implementado unas tarjetas agropecuarias o rurales, que no sé exactamente cómo funcionan. También hay un banco privado que las utiliza.

Creo que un deber del legislador es analizar la realidad --quizá es donde más ha avanzado el derecho de todos los milenios que tiene de existencia-- y buscar formas abstractas para darle cabida a las leyes a fin de orientarlas.

Estas son las dudas que se me plantean en relación a este artículo 43 y creo que las definiciones que demos con respecto al mismo, son realmente muy importante desde el punto de vista del Derecho Positivo uruguayo.

SEÑOR ASTORI.- Como adelanté en mi intervención precedente, creo que el artículo 43 fija el marco de todo el Capítulo, esto es, define a las empresas de intermediación financiera, por lo que se determinan los límites del espacio que controlará el Banco Central. Por lo tanto, es extraordinariamente importante y pienso que debemos prestarle cuidadosa atención a este tema.

A continuación me voy a referir al tema planteado por el señor senador Zumarán. Creo que el obstáculo más importante que tenemos al discutir el artículo 43 es acerca de dónde ponemos el límite entre lo que es intermediación financiera y lo que no es. Llamo la atención de que este límite será determinante para el resto del Capítulo, porque allí se establecerá cómo funcionará el control de la autoridad monetaria sobre estas Instituciones. De modo que lo que quede fuera del artículo 43, quedará, también, fuera de este control.

Nuevamente voy a coincidir con el contador Pascale en el sentido de que, además del tema del límite -- puede discutirse si es correcto o no el que propone el artículo 43--, habría que definir quién controla a las que quedan afuera. Por supuesto que la Carta Orgánica del Banco Central es la de la autoridad monetaria y refleja lo que ésta va a hacer. Sin embargo, no convendría que estas instituciones quedaran en tierra de nadie, tal como lo expresó el contador Pascale. Entonces, digo que aunque esta sea la Carta Orgánica del Banco no podríamos incluir en este proyecto de ley una afirmación tendiente a decir que las instituciones que quedan fuera de esta categoría van a estar bajo el control de tal otro organismo.Sabemos que alguien las va a controlar, porque actualmente están en tierra de nadie.

En el comparativo que realizó el Banco Central entre la Ley de Intermediación Financiera y el proyecto de la Carta Orgánica, se hace referencia a los artículos 28, 29 y 30 de aquella Ley respecto a las Cooperativas de Ahorro y Crédito. A su vez, en el comparativo se dice que el artículo 43 del proyecto de Carta Orgánica las incluye. Sin embargo, se puede observar que no hay ninguna referencia porque no

existe, a empresas como las que mencionaba el señor senador Zumarán en el sentido de que no lo son de intermediación financiera, sino que están incluidas en lo que el inciso segundo --que es el que me plantea dudas-- llama instituciones en cuyo financiamiento no participa el ahorro público. ¿Quién financia firmas como las que mencionaba el señor senador Zumarán? Lo hacen los consumidores que toman créditos.

O sea que éstos pagan por esos créditos sumas tales que se convierten en fuentes de financiamiento de esas firmas, que trabajan en una especie de circulación de fondos que no toca el ahorro público de aquellos titulares que no tomaron créditos de ellas. En cambio, sí toca el ahorro que forzosamente hacen los consumidores que toman créditos de esas firmas. Entonces, estas empresas no son propiamente de intermediación financiera; sí son empresas financieras que operan de la manera que he descrito. Aclaro que no estoy proponiendo que estas empresas queden bajo la órbita del Banco Central; es más, me parece que eso sería un exceso inconveniente que perjudicaría las funciones que sí debe cumplir dicho Banco.

Ahora bien; tampoco dejaría que estas empresas quedaran en tierra de nadie, sobre todo después de discusiones como las que tuvimos en la última Rendición de Cuentas --que no vamos a reiterar aquí--, en las que se planteó el tema de la gran incidencia que estas empresas están teniendo sobre el costo de la expansión del consumo. Las tasas efectivas anuales que están cobrando estas firmas son inenarrablemente y no me animaría a dar una cifra exacta en este momento y además, como nunca han estado sometidas a controles, algún día puede suceder algo extraordinariamente grave. No pretendo que ese control limite las tasas de interés de estas firmas --eso habrá que hacerlo por otra vía--, pero sí pienso que deben tener un control financiero porque el volumen de fondos que manejan algunas de ellas es extraordinariamente elevado.

Lamentablemente, ahora no tengo ninguna propuesta

concreta para formular, y subrayo el "ahora" porque quizás en la discusión posterior y luego de escuchar la opinión de nuestros asesores, podamos encontrar alguna. Reitero que no creo que deba ser el Banco Central el que ejerza este control, pero alguien debe hacerlo. Entiendo que si el artículo 43 establece fronteras entre lo que queda o no bajo el control del Banco Central, también tendría que determinar quién va a controlar lo que queda fuera. Si se considera que jurídicamente no corresponde incluirlo en la Carta Orgánica del Banco Central --argumento que sería de recibo--, entonces, esta Comisión tendría que pensar qué solución va a dar a este asunto. Cabe recordar que no es la primera vez que discutimos este tema en esta Comisión durante esta Legislatura, no ya a propósito de la Carta Orgánica del Banco Central, sino en virtud de la importancia del tema, que obviamente preocupa a todos los sectores, puesto que no es patrimonio de ningún sector político en particular. En mi opinión, no existe sector político-partidario que no tenga preocupación por este problema, que se ha venido extendiendo enormemente en los últimos años, y que ahora está realmente fuera de control, pues hay una operación irrestricta por parte de estas firmas.

En principio, se me ocurre que el Ministerio de Economía y Finanzas podría hacer algo en esta materia, aunque no sé a través de qué dependencia.

SEÑOR ZUMARAN.- Por ejemplo, a través de la Inspección General de Hacienda.

SEÑOR ASTORI.- Curiosamente, también había pensado en la Inspección General de Hacienda, aunque no sé si ella tendrá capacidad para el control financiero; creo que sí la tiene para controlar otros

atributos de las empresas. Pero de todas formas se podría pensar en algún otro organismo especializado de ese Ministerio.

En fin, quería plantear estas dudas, compartiendo totalmente las que motivaron [illegible] tos a esta Comisión, que lo que más le preocupaba de este artículo era el inciso segundo y, en particular, quién controlaba a las empresas que quedaran fuera de la órbita de supervisión del Banco Central.

SEÑOR CASSINA.- Ante todo, debo decir que comparto las preocupaciones expresadas por los señores Astori y Zumarán.

Asimismo, señalo --como recordarán los demás miembros de la Comisión-- que en ocasión de recibir a una delegación de la Asociación de Bancos del Uruguay, [illegible] en primer lugar, la no inclusión de las casas bancarias en el primer inciso y, en segundo término, la expresión que dice "en cuyo financiamiento no participe el ahorro público", que figura en el segundo inciso. Esta Institución entendía que debía haber un control sobre las empresas de tarjetas de crédito y de créditos personales.

A los comentarios vertidos por los señores senadores Astori y Zumarán agrego la necesidad de la existencia de un control sobre estas actividades, preocupación que fuera expresada en la Legislatura pasada junto con los entonces señores representantes Lescano y Ciganda. Ello nos motivó a realizar varios pedidos de informes, entre otros, al Banco Central y al Ministerio de Economía y Finanzas, vía Dirección General Impositiva. Recuerdo que hasta se requirió información de la Fiscalía de Corte porque, además, a través de publicaciones periodísticas que tomaban

25x

datos de la realidad, se había demostrado que en los créditos de estas instituciones se estaban cobrando intereses que violaban los límites establecidos por la ley que reglamenta el artículo constitucional referido a la usura. Es decir, mientras que en la negociación privada y en los créditos de las instituciones de intermediación financiera debe respectarse la legislación sobre usura --la última vigente fue dictada durante el gobierno de facto, y establece como tope un 75% por encima de los intereses corrientes--, estas empresas estaban cobrando intereses de hasta un 400%. Además, es evidente que cuando no sólo el Gobierno, sino el país en su conjunto están haciendo grandes esfuerzos por reducir la inflación, en este caso se está operando en sentido contrario.

SEÑOR ZUMARAN.- Además, todo esto tiene una enorme repercusión social.

SEÑOR CASSINA.- Aparte de la enorme repercusión social, porque no debe haber casi nadie que no adquiera ciertos artículos de consumo sin utilizar estos medios de crédito, existe la necesidad de ejercer un control sobre estas entidades, no sólo desde el punto de vista de los intereses que perciben sino, además, de su solidez, para evitar que se produzcan hechos que nadie quiere.

Seguramente, la delegación presente tendrá sus criterios a este respecto. En todo caso, puede ser de interés que se tomen algún tiempo para analizar las preocupaciones que aquí se han expresado.

Francamente, cuando en la Legislatura pasada planteamos nuestra preocupación con relación a los intereses que estaban

percibiendo estas empresas, en la realidad institucional del país no veíamos un organismo más apto que el Banco Central para ejercer ese control. Sin embargo, pienso que pueden haber otros.

SEÑOR ZUMARAN.- Si no recuerdo mal, en el período pasado una de estas instituciones quebró, generando una situación delicada y provocando una pequeña conmoción social. En esos momentos existía la manía de que los políticos teníamos que intervenir en todo y concurrí al local, que se encontraba ocupado por el personal, los consumidores y los que pagaban las cuotas e incluso fue necesaria la participación de la policía. Afortunadamente, el asunto se calmó y las aguas volvieron a su cauce normal, pero creo que esa fue una advertencia.

SEÑOR MARTINS.- Este artículo debe ser conectado con el artículo 1º de la Ley de Intermediación Financiera donde, a los efectos de este análisis, expresa que se considera intermediación financiera la realización habitual y profesional de operaciones de intermediación o mediación entre la oferta y la demanda de títulos-valores, dinero o metales preciosos.

Las empresas mencionadas efectúan otro tipo de negocios. De todas formas, el Banco Central no ha sido insensible a esta preocupación y el año pasado publicó, en todos los diarios de la capital, un aviso de una página en el que daba a conocer los intereses que efectivamente estaban cobrando estas empresas, a efectos de alertar a la población acerca de los costos de este procedimiento de financiación, que eran mayores que los intereses que cobraban los bancos.

Es necesario destacar, además, según la interpretación que la Sala de Abogados del Banco Central da a esta disposición de la Ley de Intermediación Financiera, que estas empresas serían pasibles del contralor del Banco Central, puesto que el artículo 15 establece que dicho Banco ejercerá a su vez, por los medios que juzgue más

eficaces, la vigilancia y orientación de la actividad financiera privada, fiscalizando el cumplimiento de las leyes y decretos que rijan tal actividad, así como las normas generales e instrucciones particulares que dicte. Agrega, además, que para el ejercicio de tales cometidos no le será oponible lo dispuesto por el secreto bancario.

SEÑOR GARCIA PINTOS.- Esto es más genérico, puesto que refiere al concepto de actividad financiera.

SEÑOR BRAGA.- Si bien el doctor Martins expresó la posición del Banco, es necesario destacar que el dictamen de la Sala de Abogados es opinable e incluso fue adoptado por mayoría.

En la redacción de la Ley de Intermediación Financiera participó, como delegado alterno del Banco, un abogado que nos informó que la intención de dicha Ley era que el Banco Central efectuara el contralor solamente a los intermediarios financieros. Quizá el texto no es el más acertado, pero ese es el espíritu y es el criterio aplicado hasta ahora en forma pacífica.

SEÑOR ZUMARAN.- Me parecen muy provechosas las intervenciones del doctor Martins y del señor Braga, porque demuestran que en la legislación existen antecedentes en el sentido de prever la posibilidad de que el Banco tome a su cargo el contralor de este tipo de instituciones financieras.

Quisiera saber si la opinión de las actuales autoridades del Banco es o no favorable con respecto a incluir bajo su órbita este campo de acción. La Ley está consagrada y se ha adoptado un dictamen por mayoría, pero todavía no puede llevarse a la práctica por defectos de organización. A los fines legislativos sería importante conocer esta opinión --que no tiene por qué ser emitida en este momento--, porque

ello solucionaría buena parte del tema aunque, como dice el señor senador Astori, debemos ser muy cuidadosos y analizar que no exista una disposición contradictoria.

SEÑOR MARTINS.- Tal como se ha expresado, existen criterios disímiles dentro del Banco; sin embargo creo trasmitir la opinión del Directorio al manifestar que es acertada la interpretación que los Asesores Letrados hacen de esta ley. No obstante ello, existe un problema de medios ya que si el Banco quisiera controlarlo todo, tendría que ampliarse infinitamente. Por tal motivo, está controlando todas aquellas áreas sobre las que vamos avanzando con paso lento pero firme. Estimo que el contralor de la intermediación financiera típica se está haciendo correctamente; ahora estamos incursionando en la Bolsa de Valores con una supervigilancia y pensamos hacer lo propio en el campo de los seguros, pero esto requiere tiempo.

Considero que estamos habilitados para efectuar esta tarea y, aunque no contamos con los medios necesarios, sí somos sensibles a estos problemas, como lo hemos demostrado con la publicación mencionada, donde se señalaba lo que significaban esos créditos al consumo que la mayoría de la población toma en las casas de comercio.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me permitiría insistir en la consulta que formularan inicialmente los señores senadores Zumarán y Astori con respecto a las casas bancarias, dado que no he escuchado comentarios por parte de la delegación del Banco Central. ¿Las casas bancarias estarían comprendidas en este artículo? Si la respuesta es afirmativa, nos gustaría saber en qué forma.

SEÑOR BRAGA.- En la Ley de Intermediación Financiera se estableció que aquellas empresas que no fueran propiamente bancos no podrían utilizar

25x

las denominaciones "banco", "bancaria" o términos similares; sin embargo, a las casas bancarias que ya estaban instaladas se les otorgaba un plazo, no inferior a 10 años --eso lo determinaría la reglamentación-- durante el cual podrían continur usando esas expresiones. Por decreto se fijó el vencimiento del plazo en diciembre de 1992 pero luego se prórrogó por dos años más.

La intención del legislador es que no exista confusión entre lo que son los bancos y las demás empresas de intermediación financiera. Para el Banco Central las casas financieras son aquellas empresas que pueden o no utilizar la denominación de "bancarias" según se hallan instalado antes o después del año 1982 por lo que, obviamente, dentro de la expresión "casas financieras" se incluyen las actuales casas bancarias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Formulé esta consulta simplemente para redondear las preguntas formuladas por los señores senadores, puesto que la tenía anotada y no había sido tratada.

Si se me permite, quisiera hacer un comentario a este respecto.

A pesar de que las casas bancarias no están contempladas por su nombre --en razón de las explicaciones dadas por el señor Braga-- entiendo que de todas formas estarían incluidas en la última parte del primer parágrafo del artículo, cuando dice "así como toda otra empresa, siempre que cualquiera de ellas se dediquen habitual y profesionalmente a la intermediación en recursos financieros".

Esto se aplica a las Casas Bancarias y, por lo tanto, estarían incluidas por esta expresión genérica, sobre la cual me permito hacer el siguiente comentario de carácter gramatical. Soy partidario de que se diga: "así como toda otra empresa que se dedique habitual y profesionalmente a la intermediación en recursos financieros". Quiere decir, entonces, que al final de este párrafo se diría: "siempre que se dediquen habitual y profesionalmente a la intermediación en recursos financieros".

Entonces, un poco para redondear los puntos de acuerdo y, también, a los efectos de la historia de la sanción de este proyecto de ley, cabe señalar que las Casas Bancarias se consideran incluidas en esta norma en función de la intención que existe de sustituir su actual denominación por la expresión "Casas Financieras". Pero aunque no fuera así, esto se sustenta en la última parte del primer párrafo, donde se describe el género de actividades que desarrollan.

Aún nos queda por resolver lo que tiene que ver con las instituciones o empresas financieras que no realizan intermediación financiera, tema que se ubicaría en lo que el señor senador Astori señalaba bajo la expresión "tierra de nadie", puesto que no caerían dentro de las previsiones del artículo 43, y tampoco habría otra institución que las contemple.

A este respecto, tengo la sensación --y me parece que esta fue la opinión del señor senador Astori-- que en este proyecto de ley no sería del caso regular

esa actividad porque, inclusive, la razón de ser de todas las referencias a poderes jurídicos que se hacen posteriormente es, precisamente, el control de la intermediación financiera, que no estarían en estas otras instituciones. Por esa razón, es coherente el redactor de este texto al decir cuáles son las instituciones de intermediación financiera, cuáles quedan fuera, y también al señalar luego la regulación que resulta apropiada a la naturaleza de una institución financiera que tendría carácter de institución de intermediación financiera, dejando de lado las que no lo son.

Entiendo, pues, que desde el punto de vista lógico no se necesitaría agregar nada más a la disposición. Por supuesto, nos quedaría la preocupación de cómo se atiende el tema, lo cual podría ser materia de otro proyecto de ley.

De cualquier manera, deseo consultar --más allá de que este proyecto no tendría como objeto regular ese aspecto y, fundamentalmnte, para atender la preocupación manifestada en la Comisión-- si no se podría agregar un párrafo o inciso, que dijera: "Las empresas a que se refiere el inciso anterior estarán sujetas a lo dispuesto en el artículo 15 del decreto ley Nº 15322 de 17 de setiembre de 1982." Pienso que de este modo se zanjaría la duda que podría plantearse, puesto que se haría una referencia expresa a la cobertura de estas situaciones, sin entrar a un análisis detallado, que creo es un poco ajeno al coantenido de este proyecto de ley.

Repito que, como esta ley no se refiere a las instituciones financieras, que no son de intermediación financiera y dado que en la Comisión se evidencia preocupación por esa "tierra de nadie" la sugerencia sería agregar a este artículo 43 un tercer párrafo, que diría: "Las empresas a que se refiere el inciso anterior" --o sea, las que no están comprendidas en la ley-- "estarán sujetas a lo dispuesto en el artículo 15 del decreto ley Nº 15.322 de 17 de setiembre de 1982." De este modo se confirmaría la interpretación dada por la mayoría de la Sala de Abogados del Banco Central, el criterio de su Directorio y, también, el trabajo que se está llevando adelante en este momento para, en la medida de los recursos materiales y humanos disponibles, abordar el control de esta área de actividad que hasta ahora no ha sido regulada. Entiendo que esto es lo más realista en tanto que, aun cuando existan dificultades en materia de recursos humanos y materiales, el Banco Central es la institución que está mejor dotada para llevar adelante esta tarea en el futuro próximo. De lo contrario, es indudable que tendríamos que pensar en una nueva institución, con las dificultades que ello podría suponer --institucionales y de todo tipo--, lo cual no sería demasiado realista. Creo que de este modo convalidaríamos la actuación del Banco Central con un mandato legal claro, y los esfuerzos que de hecho está haciendo ese organismo, tendrían un respaldo en la legislación, sin perjuicio de que más adelante se pudiera legislar

25x

en la materia, con más detalle y profundidad, de acuerdo con la experiencia que se pueda recoger.

SEÑOR ASTORI.- Luego de haber escuchado los comentarios que el doctor Martins y el señor Braga sobre este tema, he pensado en una solución absolutamente convergente con la que acaba de proponer el señor Presidente, pero formalmente distinta para dar un poco más de fuerza a la disposición. Adelanto que no voy a hacer cuestión de ello pero, quizá, podría resultar más adecuada a la estructura de este proyecto de ley.

La solución que había pensado es la siguiente: no incluir absolutamente nada más en el artículo 43 que, como se podrá observar, se trata de una disposición de definición y no de control. No tengo problemas respecto a la definición, pero sí en lo que hace al control. Creo que el artículo 43 está bien concebido. No obstante, entiendo que los controles comienzan en el resto del Capítulo y, particularmente, cuando a partir del artículo 50 se comienza a hablar de la superintendencia de instituciones de intermediación financiera. Mi idea era incluir un último artículo en este Capítulo, que llevaría el número 55, donde se diría lo que el señor Presidente proponía como tercer inciso o párrafo del artículo 43. El texto de ese artículo 55 reiteraría lo contenido en el artículo 15, lo cual es una técnica usada por este proyecto de ley de Carta Orgánica, puesto que aquí se reiteran muchas cosas de la Ley de Intermediación Financiera habida cuenta de la necesaria coherencia que debe existir.

Así, mantendríamos las finalidades del artículo 43 --
--que no son las de establecer controles, sino las de definir qué es intermediación financiera y qué no es--
y también incluiríamos un artículo especial --que reitero inclusive da mayor fuerza formal y coherencia con la Ley de Intermediación Financiera--, que diría: "Las empresas a que alude el segundo inciso del artículo 43", reiterando a continuación el texto del artículo 15.

SEÑOR PRSIDENTE.- Aclaro que no tengo ninguna violencia en aceptar la fórmula propuesta por el señor senador Astori, puesto que su sentido se encamina en la misma dirección que la que yo había planteado.

SEÑOR GRENNO.- Antes de que pasemos a votar este artículo, deseo expresar que al establecer "las compañías de seguros públicas y privadas", estamos plasmando una definición de esas compañías en forma "muy criolla". Las compañías de seguros no se dividen por la calidad de su titular, sino por la modalidad que tienen, es decir, en empresas con lucro o sin él. De modo que se trata de compañías de seguros o de mutuales.

En consencuencia, propongo que se cambie el texto y se establezca esta norma con respecto a compañías --o empresas-- y mutuas o mutuales. De esta manera, estaríamos en concordancia con la técnica universal de definición en la materia.

SEÑOR PRESIDENTE.-Sugiero que se exprese "compañías de seguros mutuas o mutuales, públicas y privadas".

SEÑOR GARCIA PINTOS.- Considero más adecuado el término "empresas".

SEÑOR GRENNO.- Insisto, ya que al expresar "públicas y privadas" no modificamos el sentido, en que se trata de una definición de titularidad y de modalidades diferentes, en lo que respecta al hecho de tener una empresa. Empresas de seguros son tanto las públicas como las privadas, pero se diferencian cada vez más a nivel mundial las mutuales de las empresas públicas o privadas de seguros. Esto quiere decir que se trata de dos modalidades diferentes, y su control debe hacerse de acuerdo a ello. Dejar de lado las mutuas o las mutuales, implica desconocer una faja muy grande dentro de los grupos de seguros. Es probable que en nuestro país en poco tiempo las mutuales abarquen la mayoría del mercado; bastaría con que se liberalice el sistema de seguros, porque casi el 60% de los seguros se agrupa en mutuales.

Además, estas empresas no tienen ningún tipo de contralor y no están definidas dentro de lo que establece el artículo 43.

Por lo tanto, creo que sería conveniente que, en lugar de contemplar el carácter de titularidad de la empresa o compañía de seguros, se incluya las modalidades de empresas de seguros porque, colocándolas en el esquema con o sin lucro, se estaría contemplando todo el espectro.

SEÑOR ALONSO TELLECHEA.- Consulto a los representantes del Banco Central, si no sería conveniente expresar "las empresas de seguros", ya que se estarían contemplando todas las posibilidades en forma genérica.

SEÑOR GRENNO.- Aclaro que las mutuas o mutuales no son empresas de seguros, sino que se trata de grupos que se forman para autodefenderse, contando con la libertad de ingresar o salir cuando sea necesario. Esto está permitido en nuestro país y en este momento existen mutuas de seguro funcionando, tal como la que tiene la empresa CUTCSA o los taxímetros, con un sistema libre en el que no existe la finalidad de lucro, sino la intención de ampararse en forma colectiva.

En definitiva, las mutuas quiebran tal como lo hacen las empresas. A los fines jubilatorios se han creado mutuas para amparar determinadas situaciones, tal como lo hizo el personal de ANCAP, y luego tienen el problema de que no pueden subsistir, porque el hecho de que exista la buena voluntad de unirse no implica que tengan la capacidad de organizarse y prever las distintas situaciones que puedan darse en materia financiera.

Considero que es imprescindible el contralor; así lo indica la práctica universal; en este aspecto no estamos innovando. Sería curioso que controláramos por la titularidad, cuando, en realidad, el control debe hacerse por la modalidad.

SEÑOR ASTORI.- En este artículo se hace referencia a los bancos públicos y privados, o sea, que existen casos en que se utiliza la misma forma de diferenciación. En el ejemplo que planteaba el señor senador Grenno, referente a los taxímetros o a empresas de transporte colectivo --inclusive empresas agropecuarias--, estamos ante una empresa de seguros privada.

SEÑOR GRENNO.- Tal vez tendríamos que definir el marco en que el mutualismo puede incursionar en el área de seguros. Hoy no contamos con una normativa en la que se encuadre la mutualidad y nadie nos puede garantizar que vamos a tenerla. Entonces, considero que es cauto prever que la mutualidad esté dentro de este esquema.

Si los representantes del Banco Central y los integrantes de la Comisión pueden aseverar que existen controles sobre la mutualidad que, como dije, en poco tiempo constituirá un área importantísima dentro de los seguros, adelanto que no tengo inconveniente en dejar de sostener mis argumentos. No obstante, insisto en que el tema mutual es específico y hay que contemplarlo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si los señores senadores me lo permiten, volvería a insistir sobre la fórmula que habría propuesto en determinado momento, con una corrección planteada por el doctor Serwiansky, en el sentido de expresar "empresas de seguros públicas y privadas, mutuas o mutuales". De esta manera, estaríamos contemplando todos los puntos.

En definitiva, el artículo 43 quedaría redactado con la modificación que acabo de leer, con otra en ese mismo párrafo que expresa "así como toda otra empresa que se dedique habitual y profesionalmente a la intermediación", etcétera.

SEÑOR ASTORI.- Llamo la atención a los miembros de la Comisión porque si ponemos coma después de "privadas", "mutuas o mutuales" puede quedar como una categoría que no pertenece al ámbito de los seguros. A mi juicio, el artículo debería quedar redactado de la siguiente manera: "empresas públicas y privadas mutuas o mutuales". Otra forma podría ser la de expresar "empresas públicas y privadas cualquiera sea su modalidad".

SEÑOR GRENNO.- Insisto en que las mutuas o mutuales no son empresas, sino fondos de autodefensa de determinados grupos y si los incluimos dentro de los empresarios, ellos quedan afuera.

Además, existe una práctica a nivel mundial que indica que los fondos mutuales son administrados por empresas de seguros que ganan por la vía de la administración y no por la constitución de dichos fondos. Esto ocurre, por ejemplo, en España con MAFRE, probablemente la organización más grande creada sobre la base mutual. En definitiva, la mutua es una modalidad de seguro que no debe definirse como empresa. Si enmarcamos a las mutuas o mutuales dentro de las empresas o compañías, dejamos fuera de este concepto a esos fondos fluctuantes, que son tan importantes y conllevan un gran aporte social en cada país.

Por lo expuesto, insisto en que debe especificarse cuando se trata de mutuas o mutuales.

SEÑOR ASTORI.- Si me permiten, deseo hacer una sugerencia teniendo en cuenta este último punto.

Creo haber comprendido la posibilidad de que haya una alternativa, no organizada en la forma de empresa pero que trabaja en el ámbito de dos seguros.

Por lo tanto, quizás podría quedar redactado de la siguiente manera: " las empresas y mutuas de seguros públicas y privadas cualquiera sea su modalidad."

SEÑOR ZUMARAN.- La verdad es que contar con un experto en materia de seguros, como el señor senador Grenno, ha complicado el trabajo de la mañana de hoy.

(Hilaridad)

Si los fondos mutuos son empresas, entonces, están comprendidos en las compañías de seguros, más allá de que sean públicas o privadas.

El problema se presenta cuando no son empresas. Si se concluye en que son fondos mutuos, debemos establecerlo apartex y decir "las compañías de seguros, los fondos mutuos...".

SEÑOR CADENAS BOIX.- El inconveniente radica en que las mutuas o mutuales no apuntan a una empresa, sino a un fondo afectado a determinada finalidad. La administración de dicho fondo por parte de una empresa plantea un problema distinto. Puede ocurrir que aquélla haya sido creada para administrar ese fondo o que éste esté ubicado dentro de la órbita de otra compañía, por ejemplo de seguros o de otra naturaleza, comoser el caso de CUTCSA.

25x

En consecuencia, donde dice: "compañías de seguros públicas y privadas, las instituciones financieras externas", propondría agregar: "compañías que administren fondos mutuos o mutuales".

SEÑOR ASTORI.- Si me permiten, propondría la siguiente redacción que contempla todos los casos: "empresas y mutuas de seguros públicas y privadas cualquiera sea su modalidad". Concretamente, cambiaríamos la palabra "compañía" por "empresas".

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 43 con las modificaciones propuestas.

(Se vota)

7 en 7. Afirmativa. UNANIMIDAD.

En virtud de que ya hemos discutido el tema, propondría votar el artículo final, cuya numeración quedaría en suspenso debido a que se ha modificado el articulado.

Concretamente, se establecería lo siguiente: "Las empresas a que hace referencia el inciso 2º del artículo 43, estarán sometidas al control del Banco Central del Uruguay anterior, concomitante y posterior a su gestión."

SEÑOR CASSINA.- ¿Por qué no se hace referencia al artículo 15 de la Ley de Intermediación Financiera?

SEÑOR PRESIDENTE.- La propuesta del señor senador Astori ha sido que, en lugar de la referencia, se reitere el texto del artículo 15, tal como ocurre en otros artículos. Estimo que, de esta manera, se guarda cierta coherencia con el procedimiento seguido anteriormente.

Quiero aclarar que, además de este párrafo,

25×

el artículo 15 contiene otros que detallan un poco más las funciones. Por tanto, para no tener que repetirlo en su totalidad, sugiero que luego de donde dice "posterior a su gestión.", pongamos una coma y agregemos: "de acuerdo con el artículo 15 del Decreto-Ley Nº 15.322 del 17 de setiembre de 1982."

SEÑOR CASSINA.- Deseo consultar si el artículo 15 es un texto original o si, por el contrario, fue agregado en la reforma de la ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- Es original, señor senador.

A los efectos de que quede claro, debo indicar que vamos a votar un artículo adicional a este Capítulo VI, que se colocaría en último término; reservamos la numeración que corresponda, porque ha habido supresiones y agregados en todo el articulado.

En consecuencia, este último artículo diría lo siguiente: "Las empresas a que hace referencia el inciso 2º del artículo 43 de la presente ley estarán sometidas al control del Banco Central del Uruguay, anterior, concomitante y posterior a su gestión, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 15 del Decreto-Ley Nº 15.322 de 17 de setiembre de 1982."

SEÑOR CADENAS BOIX.- Confieso que con respecto a este nuevo artículo se me presentan dos dudas. Una de ellas, tiene que ver con el contralor anterior, que implicaría una autorización para funcionar, en virtud de que aquel no puede existir si no hay una solicitud al Banco Central que permita el desenvolvimiento de este tipo de instituciones

financieras.

Estimo que si se aprueba este artículo se crearía un campo de incertidumbre --que a mi juicio no sería deseable-- para una cantidad de empresas que ya están funcionando.

SEÑOR ASTORI.- Si me permiten, deseo aclararle al señor senador Cadenas Boix que esta legislación está vigente desde el año 1982x y, por lo tanto, comprende a estas empresas.

SEÑOR CADENAS BOIX.- A mi juicio, no es tal como lo indica el señor senador Astori.

SEÑOR ASTORI.- Entonces, si no es desde 1982, es a partir de 1992.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Tal como lo ha señalado el contador Pascale --y creo que también lo han indicado representantes de la Asociación de Bancos--, pienso que estas empresas, actualmente, están en tierra de nadie. Por esto, se crearía una zona de incertidumbre para las empresas que están funcionando en este momento. En consecuencia, propongo que se medite más acerca de este artículo.

Además, existe otra hipótesis. Si, por ejemplo, quien habla luego de terminar su período como senador, tiene un capital y resuelve ponerse a prestar dinero, estaría ubicado dentro de este inciso 2º y debería solicitarle permiso al Banco Central para sacar dinero de su bolsillo y prestárselo a un amigo o a un cliente. Creo que es una solución un poco exagerada.

25x

SEÑOR MARTINS.- Dado lo avanzado de la hora sugeriría que se aplazara la votación del artículo. En la próxima sesión la delegación del Banco Central haría un estudio más detallado del mismo.Pienso que la buena intención de abarcar todo nos llevaría a extralimitarnos.

SEÑOR ASTORI. Con el texto del artículo 15 de la Ley Nº 15.322, a la vista, quisiera hacer un comentario que me parece puede destrabar la situación sabiendo, además, que el señor senador Cadenas Boix ha planteado argumentos importantes al respecto.

En realidad, el inciso clave del artículo 15, para el caso que estamos tratando, es el segundo. El primero es el que habla de "anterior, concomitante y posterior". Pero, hay un segundo inciso que fue el que motivó la confusión que padecimos hace unos momentos, que es legislación vigente desde 1982, y que señala lo siguiente: "

> El Banco Central del Uruguay ejercerá a su vez, por los medios que juzgue mas eficaces, la vigilancia y orientación de la actividad financiera privada, fiscalizando el cumplimiento de las leyes y decretos que rijan tal actividad, así como las normas generales e instrucciones particulares que dicte. Para el ejercicio de tales cometidos no le será oponible lo dispuesto en el artículo 25 de la presente ley.

Pienso que es a esto a lo que hay que referirse en este nuevo artículo y no al inciso anterior.

Reitero que eso fue lo que motivó mi confusión cuando interrumpí al señor senador Cadenas Boix. Por supuesto, mantenemos lo de "tierra de nadie", ya que fuimos nosotros quienes lo planteamos.

En consecuencia, propondría redactar este artículo aludiendo a este inciso, aunque sin repetirlo, si se considera innecesario. El mismo podría decir:"Las empresas a que hace referencia el inciso segundo del artículo 43 de la presente ley, estarán sometidas a lo dispuesto

25x

en el segundo inciso del artículo 15 del Decreto-ley Nº 15322.

Creo que esto solucionaría la inquietud planteada por el señor senador Cadenas Boix y, asimismo, daría satisfacción a nuestra inquietud.

SEÑOR PRESIDENTE.- Personalmente, me declaro satisfecho con la propuesta. Veo que el señor Vicepresidente del Banco Central me manifiesta también su asentimiento.

SEÑOR ASTORI.- A continuación voy a expresar como quedaría, definitivamente, mi propuesta: "Las empresas a que hace referencia el inciso segundo del artículo 43 de la presente ley estarán sometidas al control del Banco, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 15 del Decreto-ley Nº 15.322, de 17 de setiembre de 1982.

SEÑOR CADENAS BOIX.- En principio, estoy de acuerdo con la propuesta pero, sin embargo, me gustaría meditarla un poco más, por lo que propongo su aplazamiento.

De acuerdo con lo expresado, trataríamos este punto en la próxima sesión.

Reglamentariamente, de no existir un pronunciamiento contrario, tendríamos que levantar la sesión en este momento, pero admito que existe consenso en el sentido de continuar con la Comisión integrada y con la Carpeta que estamos considerando.

Léase el artículo 44.

(Se lee:)

ARTICULO 9º.- (Operar y prestar en el país) - El Banco podrá abrir cuentas y aceptar depósitos de las instituciones de intermediación financiera o del Estado, conforme a los términos y condiciones que determine el Directorio.

En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

7 en 7. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Léase el artículo 45.

(Se lee:)

ARTICULO [illegible] (Prohibiciones al Deudor) - El Banco actuará como prestamista en estos extremos respecto de las instituciones de intermediación financiera [illegible] en los términos y condiciones que el Directorio determine por unanimidad de sus miembros. podrá comprar, vender, descontar y redescontar a las instituciones de intermediación financiera:

[illegible] letras de cambio, vales y pagares [illegible] operaciones con fines comerciales, industriales o [illegible] que tengan dos o más firmas [illegible] de las cuales, por lo menos una sea la de una institución de intermediación financiera y que venzan dentro de los [illegible] siguientes a la fecha de su operación por el Banco;

b) Títulos de tesorería u otros [illegible] emitidos o garantizados por el Poder Ejecutivo que formen parte de una cartera pública y que venzan dentro de los [illegible] días siguientes a la fecha de su adquisición por el Banco;

c) Valores emitidos por el Banco Central.

Cuando los préstamos superen el monto de capital y reservas de la empresa asistida, la decisión requerirá además de la unanimidad del Directorio, dar cuenta oportunamente al Poder Ejecutivo.

En consideración.

SEÑOR MARTINS.- El artículo 45 ya fue votado por el Parlamento e integra el artículo 36 de la Ley de Intermediación Financiera.

Por lo tanto, pienso que no sería necesario tratarlo, porque se trata de un artículo ya considerado y aprobado por el Parlamento.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sustancialmente, habiendo sido aprobado por esta misma legislatura, parece innecesaria una discusión sobre el fondo del artículo, dado que no ha habido una variación de opiniones al respecto. Sí, pienso que puede existir debate en cuanto a la técnica legislativa.

SEÑOR ASTORI.- Por ello y por razones de estructura legal propongo dejarlo, ya que se trata, nada menos, que de la función de prestamista en última instancia.

SEÑOR MARTINS.- Estoy de acuerdo con la técnica propuesta, pero pienso que tendríamos que incluirlo tal como está redactado el artículo 36, ya que hay pequeñas modificaciones de redacción.

SEÑOR ASTORI.- Voy a fundamentar mi propuesta. Estamos ante una función esencial del Banco Central, como es la de prestamista en última instancia. Pienso que si en alguna ley debe estar este punto es en ésta, no en la de Intermediación Financiera, por lo que creo que no se le puede eliminar.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Propongo aprobar el artículo 45 con el texto del artículo 36 de la Ley de Intermediación Financiera.

SEÑOR PRESIDENTE.- Para considerar esa propuesta es necesario, a efectos de dejar la debida constancia en la versión taquigráfica, señalar las diferencias existentes en los textos.

La Comisión ha acordado que, en vez del artículo 45, se apruebe el texto del artículo 36 de la Ley de Intermediación Financiera.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me acota el señor senador Alonso --y con razón-- que al costado del artículo 36 debería agregársele el "nomen juris", "Préstamos para el Sistema". A continuación constaría el texto del artículo 36.

El señor García Pintos a su vez propone que en lugar de decir "Préstamos al Sistema" se ponga "Asistencia Financiera".

SEÑOR ASTORI.- El artículo 46 que analizaremos a continuación es uno de los típicos artículos de asistencia financiera, en el caso de los adelantos. Pienso que deberíamos ser cuidadosos en ese punto porque también el artículo 46 es relativo a la asistencia financiera. A modo de sugerencia pienso que lo conveniente sería poner como "nomen juris" el título de la función del Banco, es decir "Prestamista de última instancia" o, mejor "Préstamos de última instancia".

SEÑOR SERWIANSKY.- La jerga orgánica habla de prestamistas de última instancia, pero sólo en casos extremos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a leer el artículo 36 de Intermediación Financiera que tomará el lugar del 45 llevando como "nomen juris" "Préstamos de última instancia".

(Se lee:)

"Artículo 36.- El Banco actuará como prestamista de última instancia respecto de las Instituciones de Intermediación Financiera y, en tal carácter, en los términos y condiciones que el Directorio determine, podrá comprar, vender, descontar y redescontar a las Instituciones de Intermediación Financiera:

a) Letras de cambio, vales y pagarés girados o ejecutados con fines comerciales, industriales o agrícolas, que lleven dos o más firmas autorizadas, de las cuales, por lo menos una sea la de una

institución de intermediación financiera, y que venzan dentro de los ciento ochenta días siguientes a la fecha de su adquisición por el Banco;

b) Letras de Tesorería u otros valores emitidos o garantizados por el Gobierno, que formen parte de una emisión pública, y que venzan dentro de los trescientos sesenta y cinco días siguientes a la fecha de su adquisición por el Banco;

c) Valores emitidos por el Banco Central del Uruguay."

SEÑOR ZUMARAN.- Estoy comparando la lectura que acabamos de escuchar con el texto del artículo 45 y observo una diferencia que me parece sustancial en el sentido de que en el texto que se nos propone ahora se establece que estos préstamos de última instancia se determinan por la unanimidad de sus miembros, requisito que no está en la Ley.

Luego hay un inciso final, cuyo texto se nos propone, que está en la misma orientación y dice que cuando los préstamos superen el monto de capital y reserva de la empresa asistida, la decisión requirirá, además de la unanimidad del Directorio, dar cuenta oportunamente al Poder Ejecutivo. De manera que hay dos aspectos a señalar que me parece son de fondo. El primero, relativo a la exigencia de unanimidad de los miembros y, el segundo, es que pasado cierto monto, equivalente a capital y reserva de la empresa asistida --es decir cuando el préstamo ya entra en términos de riesgo bancario y compromete lo que el Estado aporta-- se requiere, además, dar cuenta al Poder Ejecutivo. Observo que en el proyecto del Poder Ejecutivo están esos dos elementos, que a mi juicio deberíamos mantenerlos. Por lo tanto, propongo aceptar el cambio del nombre sugerido por el señor senador Astori y dejar el artículo 45 tal como ha sido enviado por el Poder Ejecutivo, porque

este proyecto nos da garantías y certeza en operaciones que han sido de alto riesgo para el Banco Central y para el Estado uruguayo.

SEÑOR MARTINS.- El Banco Central proponía él texto de la Carta Orgánica, por lo que siendo coherentes con lo que aprobó el Parlamento nos atuvimos al criterio de la Ley de Intermediación Financiera.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa recoge el consenso de la Comisión en el sentido de rever el criterio que habíamos adoptado con respecto a este artículo.

Por consiguiente se va a votar el texto del artículo 45, tal como viene en el proyecto excepto a lo referido al "nomen juris" que quedaría como "Préstamos de última instancia".

(Se vota:)

6 en 6. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Se va a dar lectura por Secretaría al artículo 46.

(Se lee:)

"Artículo 46.- (Adelantos de Asistencia Financiera)- Asimismo, y en igual carácter, el Banco podrá en las condiciones que en cada caso determine el Directorio, conceder adelantos financieros a las instituciones de intermediación financiera, por plazos no superiores a los noventa días, siempre que ellos sean adecuadamente garantizados por:

a) Algunos de los instrumentos previstos en el artículo 45;

b) O por cualquier otro valor emitido o garantizado por el Poder Ejecutivo y que forme parte de una emisión pública;

c) Certificados de depósito y documentos de título emitidos con respecto a productos básicos y otros bienes debidamente

asegurados; y

d) Tenencias de los activos que el Banco puede legítimamente comprar, vender o negociar conforme al artículo 35 inciso d).

En casos excepcionales, el Banco podrá, asimismo, realizar tales adelantos con garantías reales distintas a las previstas anteriormente en este artículo, o con garantías personales, con la salvedad de que sólo podrá otorgar dichos adelantos hasta el límite del 20% del pasivo en depósitos del prestatario y aprobando la resolución respectiva con la unanímidad del Directorio del Banco."

En consideración.

SEÑOR ZUMARAN.- Simplemente, deseo hacer algunas modificaciones de redacción. En el literal b) sugiero que se diga "Cualquier otro valor", eliminando la expresión "O por". Mientras tanto, al final del artículo, se debería sustituir la palabra "con", diciéndose "por la unanimidad".

SEÑOR ASTORI.- En esta disposición hay un problema de concepto de lo que es adelantos de asistencia financiera, es decir a la base legal que se está intentando dar a los mismos. Concretamente se refiere a los plazos, porque el artículo propone conceder estos adelantos por plazos no superiores a los noventa días. Lo que sucede es que dentro de ese lapso puede haber adelantos de asistencia financiera muy variables en cuanto al período a que refiere, ya que pueden ser de muy corto plazo, como por ejemplo de pocos días para solucionar un problema. Tal como lo señalaba el contador Pascale, esos adelantos no tienen en este momento base legal. Precisamente, él aludía a un decreto de diciembre de 1992 que refiere a estos adelantos de muy corto plazo. Pregunto si no podríamos darle base legal, en el sentido de incorporar a la Carta Orgánica los conceptos previstos en ese decreto.

SEÑOR MARTINS.- Entiendo razonable la interpretación porque facilita las operaciones.

SEÑOR ASTORI.- Pienso que se podría optar por dos alternativas: agregar disposiciones a este artículo que, de paso, es muy largo, o poner un artículo separado.

De todos modos, y en virtud de la hora, me comprometo traer la semana que viene una propuesta concreta para comenzar a trabajar el próximo jueves.

En ese sentido, formulo moción.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si los señores senadores están de acuerdo, aceptamos la moción formulada, y daríamos por levantada la sesión.

Agradecemos la presencia de la delegación del Banco Central.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 12 y 25 minutos).